IX kadencja

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ustawodawczej**
(nr 2)
z dnia 11 grudnia 2019 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 2)

11 grudnia 2019 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Arkadiusza Myrchy (KO),** przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym spraw o sygn. akt: K 22/16, K 15/17, K 13/19, SK 52/19, SK 56/19, SK 34/19, SK 57/19, SK 33/19.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Jacek Krawczyk** – wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych, **Marzena Laskowska, Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz, Andrzej Pogłódek, Marcin Spyra** – eksperci BAS, **Marcin Wójcik, Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Otwieram pierwsze robocze posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Witam wszystkich przybyłych na dzisiejsze posiedzenie. Witam panie poseł i panów posłów. Witam dyrektora Biura Analiz Sejmowych, pana Jacka Krawczyka wraz ze współpracownikami.

Porządek dzienny macie państwo przed sobą. Czy są uwagi do zaproponowanego porządku dziennego? Mamy kworum, możemy więc rozpoczynać, a dziś mamy osiem spraw trybunalskich.

Zanim przejdziemy do poszczególnych spraw, z racji tego, że dziś pierwsze robocze posiedzenie Komisji, chciałbym jeszcze raz podziękować panu przewodniczącemu Markowi Astowi za sprawne jej prowadzenie w poprzedniej kadencji. Mam nadzieję, że w co najmniej tak dobrym stylu uda się prowadzić tę Komisję także w tej kadencji. Mamy osoby, które są już kolejną kadencję w Komisji Ustawodawczej, mamy też osoby, które debiutują.

Mam do państwa prośbę, jeżeli pojawią się z państwa strony uwagi dotyczące czy to sposobu procedowania, czy zasad procedowania, czy wyznaczania terminów posiedzeń tej Komisji, to proszę zwracać uwagi, czy dzisiaj do mnie, czy do sekretariatu. Z góry sygnalizuję, że będziemy się starali utrzymywać zasadę organizowania posiedzeń Komisji w dzień poprzedzający posiedzenia sejmowe. Oczywiście mówię o zwyczajnych posiedzeniach Sejmu, tych klasycznych, dwudniowych. Dziś mamy taką wyjątkową sytuację. Jeżeli będą się pojawiały dodatkowe jednodniowe posiedzenia, to dzień wcześniej, jeżeli nie będzie jakiejś sytuacji pilnej, nie będę państwa specjalnie do Warszawy fatygował na posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Przyjmujemy zasadę, że będziemy się spotykali w dzień poprzedzający normalne posiedzenie Sejmu.

Jest jeszcze uwaga czysto organizacyjna i porządkowa, jeżeli chodzi o prace Komisji. Zawsze mamy przez sobą do omówienia bardzo skomplikowane stany prawne i faktyczne. Państwo mecenasi omawiają w sposób skrótowy stan faktyczny i stan prawny. Wiem, że te sprawy, z uwagi na swoją tematykę, cieszą się różnym zainteresowaniem członków Komisji. Nie mniej jednak, będę się starał, może nie tak bardzo rygorystycznie, jednak zachować porządek naszego posiedzenia. Apeluję, żeby rozmowy prywatne i telefoniczne prowadzić poza salą komisyjną, a to ze względu na elementarny szacunek dla osób omawiających sprawy. Żeby z szacunku dla naszych gości nie odbywało się to w atmosferze harmidru, rozmów, śmiechów, żebyśmy utrzymywali powagę obrad Komisji. Chodzi o to, że czasami po dłuższych obradach atmosfera się rozluźnia, pojawiają się żarty i żarciki, a mówimy o poważnych sprawach. Mówię o tym tylko dlatego,

żeby nikt z naszych gości nie poczuł się zlekceważony tym, że jest mniejsze skupienie czy mniejsza uwaga. Proszę nie odbierać tego osobiście, jeżeli będę starał się zachować na sali atmosferę pracy.

W związku z powyższym przechodzimy do omówienia spraw trybunalskich. Wszystkie dzisiejsze sprawy nie mają jeszcze wyznaczonego posła sprawozdawcy.

Pan poseł Szarama, proszę bardzo.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Mam prośbę, aby posiedzenia w przeddzień posiedzeń Sejmu zwoływać później – o godzinie 15.00, 16.00, a najwcześniej o 14.00. To pozwoli nam lepiej funkcjonować w swoich okręgach poselskich.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Przyjmuję to, ale musimy mieć też na uwadze naszych gości, którzy przyjeżdżają spoza Warszawy i tego samego dnia muszą do swoich miast wrócić. Nie zawsze po godzinie 18.00 czy 19.00 jest to możliwe w sposób normalny. Ale oczywiście przyjmuję tę uwagę i będziemy nasze spotkania wyznaczać jak najpóźniej, aby każdy mógł po posiedzeniu Komisji wrócić do domu.

Żadna sprawa nie ma wyznaczonego posła, a więc wszystkie dzisiejsze sprawy trybunalskie będą omawiane przez państwa mecenasów prowadzących te sprawy. Będziemy się starali w miarę możliwości skrótowo to przedstawić. Po każdej omówionej sprawie oddajemy głos członkom Komisji. Dziękuję. Zaczynamy od sprawy K 22/16.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Andrzej Pogłódek:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, jeżeli chodzi o sprawę K 22/16, to jest to sprawa z wniosku rzecznika spraw obywatelskich z dnia 21 kwietnia 2016 roku. Dotyczy art. 108 § 2 nieobowiązującego już Kodeksu karnego z roku 1969. W przepisie tym ustawodawca ustalił termin przedawnienia niektórych przestępstw dokonanych przez funkcjonariuszy państwa niedemokratycznego przed rokiem 1989, ustalając datę biegnięcia terminu przedawnienia na dzień 1 stycznia 1990 roku. Objął tym tylko przestępstwa zagrożone karą pozbawienia wolności powyżej 3 lat. W przypadku pozostałych przestępstw ustawodawca uznał, że przedawniły się one przed rokiem 1990 i w praktyce, w związku z wejściem w życie tej zmiany w k.k., czyli dodaniem § 2, także przestępstwa zagrożone karą między 3–5 lat pozbawienia wolności uległy już, zgodnie z tymi przepisami, przedawnieniu w chwili wejścia w życie kodeksu.

RPO zarzuca: po pierwsze, że ustawodawca dokonał pominięcia, nie obejmując wszystkich czynów zagrożonych karą pozbawienia wolności z możliwością dochodzenia przed sądem, czy też ustają dla nich okresy przedawnienia. Wnioskujący zarzuca, że ustawodawca stworzył regulację pozorną dla przestępstw zagrożonych karą między 3 a 5 latami pozbawienia wolności, ze względu na to, że przedawniły się one już w momencie wchodzenia w życie tej regulacji. W wyniku tego, w ocenie RPO, zachodzi niezgodność z art. 2, art. 45 ust. 1, czyli zasadą demokratycznego państwa prawnego, prawem do sądu zapisanym w obecnej konstytucji. Jest też niezgodność z art. 1, czyli ponownie zasada demokratycznego państwa prawnego, tylko w konstytucji z roku 1952. Jest to też niezgodne z innymi jej przepisami, zakazem tortur, szeregiem postanowień konwencji przeciwko torturom oraz także z art. 3 europejskiej konwencji praw człowieka, gdzie znów jest wyrażony zakaz tortur. Rzecznik na poparcie swojej tezy przedstawia szereg argumentów.

To, na czym my skupiliśmy się i co przesądziło o końcowym wniosku, to kwestia dopuszczalności formalnej, którą trzeba było zbadać. W momencie, gdy rzecznik występował ze swoim wnioskiem, czyli w kwietniu 2016 roku, jego skarga dotycząca nieistniejącego przepisu mogła być rozpoznana przez Trybunał Konstytucyjny jako ważna dla ochrony praw i wolności człowieka. Niestety w świetle obecnie obowiązującej ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK, możliwość rozpatrywania sprawy dotyczącej przepisu nieobowiązującego jest możliwa tylko w przypadku postępowań zainicjowanych skargą konstytucyjną. We wszystkich pozostałych przypadkach ustawodawca przewidział obligatoryjną przesłankę umorzenia postępowania przez Trybunał.

W wyniku tego proponujemy w naszym stanowisku umorzenie postępowania ze względu na art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK. Jest to przesłanka bezwzględna. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję. Czy są pytania? Panie mecenasie, rozumiem, że w związku ze zmianą ustawy mamy związane ręce, bo przesłanka jest bezwzględna. Przepis został zmieniony.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Został on wprowadzony w tym samym brzmieniu w 1997 roku.

Ekspert z BAS Andrzej Pogłódek:

Został wprowadzony w 1997 roku, ale tego dotyczy kolejna sprawa.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Przystępujemy do głosowania nad stanowiskiem w sprawie K 22/16. Jest wniosek o umorzenie postępowania ze względu na brak przesłanek formalnych. Kto z państwa jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (18) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (1)

Stanowisko zostało przyjęte.

Przechodzimy do sprawy analogicznej, a oznaczonej sygnaturą akt K 15/17. Panie mecenasie, proszę bardzo.

Ekspert z BAS Andrzej Pogłódek:

W tym przypadku mamy do czynienia z wnioskiem prokuratora generalnego z dnia 23 listopada 2017 roku. Dotyczy on art. 9 § 1 ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks karny oraz art. 4 ust. 1a ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej. Te przepisy są przepisami obowiązującymi.

Pierwszy z nich odnosi się do przestępstw zagrożonych karą pozbawienia wolności powyżej 3 lat. Różnica zasadnicza z poprzednim stanem prawnym jest taka, że w obowiązującym stanie prawnym zmieniła się długość okresu przedawnienia, z lat pięciu, tak jak było poprzednio, na lat dziesięć. Chociaż tu wystąpił pewien problem, o którym powiem za chwilę, stąd będzie ten wniosek.

Jeżeli chodzi o art. 4 ust. 1a, to w intencji ustawodawcy, jak możemy prześledzić w pracach ustawodawczych, miał on pozwolić na objęciem ściganiem także spraw uprzednio zagrożonych karą pozbawienia wolności poniżej 3 lat. Problem, z którym się tutaj spotykamy jest taki, że, po pierwsze – na co wskazuje wnioskodawca – można zauważyć, że przepisy w sprawie ścigania z okresu państwa niedemokratycznego ewoluowały w czasie. Pierwsze były w roku 1995, następnie mamy powtórzenie w roku 1997, później mamy rok 1998 – ustawa o IPN. To się cały czas zmieniało, obejmując w coraz szerszym zakresie pewne czyny. Początkowo art. 4 ustawy o IPN obejmował tylko zbrodnie stalinowskie, czyli mamy tu ewolucję w czasie, która budzi pewne problemy.

Po drugie, wniosek, tak naprawdę, dotyczy stwierdzenia niezgodności z konstytucją pewnego rozumienia zaskarżonych przepisów. Chodziło o rozumienie, które zostało zaprezentowane, a później przyjęte w orzecznictwie, w uchwale SN z 25 maja 2010 r., o sygnaturze akt. 1KPZ 5/10. W tej uchwale SN stwierdził, że art. 4 ust. 1a ustawy o IPN nie jest samodzielną podstawą do ustalania terminu przedawnienia. Należy uwzględniać także przepisy Kodeksu karnego, zarówno obecnie obowiązującego, jak przepisy wprowadzające, a także przepisy Kodeksu karnego z okresu PRL. W praktyce spowodowało to uniemożliwienie ścigania przestępstw zagrożonych karą poniżej 3 lat pozbawienia wolności, dlatego że one już się przedawniły w tamtym stanie prawnym, w wyniku czego mamy w praktyce do czynienia z regulacją pozorną. Chodzi o art. 4 ust. 1a. Podobnie w przypadku art. 9 § 1 SN przyjął, że przestępstwa zagrożone karą między 3 a 5 lat pozbawienia wolności także uległy przedawnieniu już w poprzednim stanie prawnym, zanim ustawodawca zdołał wprowadzić zmianę.

Prokurator generalny wskazuje, że takie rozumienie tych przepisów jest niezgodne z art. 45 ust. 1 i z art. 77 ust. 2 – generalnie znów chodzi o prawo do sądu, zakaz zamykania drogi do sądu. Także tutaj pojawia się zarzut związany z naruszeniem zakazu tortur, okrutnego, nieludzkiego i poniżającego traktowania w przypadku, gdyby czyny

podlegające odpowiedzialności karnej były związane ze znęcaniem się, nielegalnym pozbawieniem wolności lub z jakimiś innymi zachowaniami. Tutaj jako wzorzec mamy art. 40 konstytucji. Mamy także art. 7, zdanie pierwsze, Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, art. 3 europejskiej konwencji praw człowieka i szereg artykułów konwencji przeciwko torturom. Prokurator generalny wskazuje, że istnieje potrzeba wydania orzeczenia przez TK i stwierdzenia niezgodności pewnego rozumienia tych przepisów. Wynika to z tego, że w praktyce sądowej od roku 2010 utrwaliło się rozumienie, które stanowi naruszenie praw ofiar reżimu komunistycznego.

Faktycznie da się wykazać, że o ile przed rokiem 2010 istniała rozbieżność w praktyce orzecznictwa sądów, bo jedne te sprawy przyjmowały i orzekały, a inne uznawały, że doszło do przedawnienia i nie przywracały ich. Tak od roku 2010 sądy już takich wątpliwości nie mają.

Jeżeli chodzi o nasze stanowisko wobec tego, co sformułował wnioskodawca, to jest ono aprobujące. Opieramy się na tym, że sama konstytucja przewiduje, że zawiesza się bieg przedawnienia spraw, które nie były ścigane z przyczyn politycznych. Nie ulega wątpliwości, że w okresie PRL niektóre przestępstwa popełnione przez funkcjonariuszy ówczesnej władzy, czy też na jej zlecenie, nie były ścigane z samej swojej natury, mimo że pozostawały przestępstwami. Mówimy o czynach, które w PRL także były przestępstwami.

Mamy także wyraźną ocenę samego ustrojodawcy, który wskazuje, że w okresie PRL podstawowe prawa człowieka były łamane. Z pewnością niczego nie gwarantowano ofiarom. Za podzieleniem wniosków prokuratora generalnego przemawia także to, że podpisując szereg aktów ustanawiających zakaz tortur zobowiązaliśmy się do zapewnienia ofiarom tego typu zachowań możliwości dochodzenia swoich praw przed sądem. W tym momencie, ta droga jest dla nich zamknięta i nigdy nie była dla nich tak naprawdę otwarta. Te regulacje to uniemożliwiają, co oznacza także naruszenie przepisów wiążącego nas prawa międzynarodowego. Można wskazać także na to, że w ten sposób państwo też nie wywiązuje się z obowiązku obrony godności człowieka.

Jest ścisły związek między zakazem tortur, gdyby nastąpiły takie zachowania, a możliwością dochodzenia sprawiedliwości i poszanowaniem godności człowieka. Ten stan rzeczy powoduje, że poszkodowani nie mogą tego dochodzić. Chcemy podkreślić, że nie jest to kwestią niedociągnięć ustawodawcy, ponieważ twórcy ustawy o IPN wprowadzili art. 4 ust. 1 z taką myślą, aby umożliwić to każdemu. Również z tą myślą wydłużono okresy przedawnienia w przypadku czynów objętych art. 9 § 1. Tylko praktyka sądowa decydowała, że jest inaczej. W wyniku tego nie jest możliwe inne stanowisko niż orzeczenie pewnej zakresowej niezgodności tych przepisów i ich rozumienia z konstytucją w celu zapewnienia tego stanu, który z konstytucją jest zgodny.

W związku z tym wnosimy o podzielenie stanowiska prokuratora generalnego w zakresie niezgodności rozumienia tych przepisów, które zostały zaskarżone, wynikającego z praktyki sądowej, z konstytucją. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Czy w tej sprawie są inne stanowiska?

Ekspert z BAS Andrzej Pogłódek:

W tej sprawie innych stanowisk jeszcze nie ma.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Czy są pytania? Nie słyszę. Sprawa została przedstawiona, przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (16) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (1)

Stanowisko zostało przyjęte.

Przechodzimy do następnej sprawy o sygn. K 13/19. Proszę bardzo.

Ekspert z BAS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygnaturze akt K 13/19 została zainicjowana wnioskiem Naczelnej Rady Lekarskiej z dnia 23 marca 2017 roku. Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie są przepisy ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach

lekarza i lekarza dentysty, które normują zasady udostępniania pytań z lekarskiego egzaminu końcowego, lekarsko-dentystycznego egzaminu końcowego oraz państwowego egzaminu specjalizacyjnego.

W dalszym toku mojego wystąpienia będę mówiła wspólnie o egzaminach lekarskich.

Jeśli idzie o przepisy kontestowane przez NRL, to odnoszą się one do ograniczenia dostępności testów i pytań testowych wykorzystanych na egzaminach lekarskich w trybie przewidzianym w ustawie o dostępie do informacji publicznej oraz wskazują autonomiczny dla ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty tryb udostępniania pytań i zadań testowych. NRL podnosi, że kwestionowana przez nią regulacja przewiduje ograniczenia w dostępie do pytań egzaminacyjnych poprzez zawężenie kręgu osób uprawnionych do uzyskania informacji o pytaniach wyłącznie do osób, które przystępują do danego egzaminu oraz umożliwienie dostępu do pytań tylko w siedzibie Centrum Egzaminów Medycznych. Przewiduje również limitowanie dostępu do pytań poprzez ich okazanie, bez możliwości ich reprodukowania, kopiowania jakąkolwiek techniką lub przepisywania, jak też umożliwienie dostępu do pytań, w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, dopiero po upływie 5 lat od dnia przeprowadzenia danego egzaminu.

Inicjatorka niniejszego postępowania przed TK stwierdza, że taka regulacja narusza konstytucyjny standard ograniczenia prawa do informacji publicznej. Chodzi o art. 61 ust. 3 konstytucji w następującym brzmieniu: „Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2 – czyli prawa do informacji publicznej – może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa".

W niniejszej sprawie poza sporem jest status pytań i zadań testowych przeprowadzonych podczas egzaminów lekarskich. W tym zakresie orzecznictwo sądów administracyjnych zostało spetryfikowane przez wyrok TK w sprawie o sygn. akt K 8/15. W tej sprawie Trybunał właściwie sklasyfikował ingerencję ustawodawcy, na podstawie której wykluczono możliwość dostępu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej do pytań i zadań testowych wykorzystanych na egzaminach lekarskich. Sąd konstytucyjny wskazał przy tym, że ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej zostało dokonane, mimo że nie przemawiają za tym żadne wartości wymienione w art. 61 ust. 3 konstytucji.

W projekcie stanowiska podejmujemy próbę wskazania ewentualnych wartości przywołanych w tym przepisie konstytucji, art. 61 ust. 3, które mogłyby stanowić podstawę dla dalszych wywodów dotyczących respektowania tego przepisu, a także zasady proporcjonalności wywodzonej z art. 31 ust. 3, która jest wzorcem pomocniczym w niniejszej sprawie.

Wskazaliśmy przede wszystkim, że należałoby rozważyć i skonfrontować przepisy ograniczające dostęp do pytań i zadań testowych z przeprowadzonych egzaminów lekarskich z taką wartością jak porządek publiczny, który w niniejszej sprawie należałoby rozumieć jako taką organizację przeprowadzenia egzaminów medycznych, która umożliwia sprawne, rzetelne i miarodajne przeprowadzenie przez państwo sprawdzenia kwalifikacji osób wykonujących zawody lekarza i lekarze dentysty, które są zawodami zaufania publicznego.

Podjęliśmy również próbę wskazania prawa do ochrony zdrowia (art. 68 ust. 1 konstytucji) jako perspektywę ingerencji dokonanej przez ustawodawcę. Jednak w konkluzji doszliśmy do tego, że aczkolwiek kwestionowane przez NRL ograniczenie wykazuje związek z zasadą porządku publicznego i prawem do ochrony zdrowia innych osób, to należy podzielić wątpliwości wnioskodawczyni, która wskazuje, że aktualne rozwiązanie prawne nie jest w stanie doprowadzić do realizacji zakładanego celu, tzn. nie służy organizacji egzaminów medycznych w sposób, który aktualizowałby tę zasadę porządku publicznego.

Należy stwierdzić w konkluzji naszego stanowiska, że gdyby nawet uznać, że przepisy zostały przyjęte z uwzględnieniem przesłanek zakotwiczonych w art. 61 ust. 3 konstytucji, to nie spełniają one standardu przydatności ograniczenia, czyli komponentu racjonalności instrumentalnej w perspektywie ograniczeń praw i wolności, przydatności ogra-

niczenia dla ochrony porządku publicznego, a także ochrony praw innych osób i prawa do ochrony zdrowia. Sprawia to, że, naszym zdaniem, zbędna stała się ocena tych przepisów w świetle pozostałych elementów testu proporcjonalności. W związku z powyższym proponujemy konkluzję, w której stwierdzamy, że przepisy ustawy o zawodach lekarza i lekarze dentysty są niezgodne z art. 61 ust. 3, w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji.

Dziękuję i jestem gotowa odpowiedzieć na ewentualne pytania.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuje bardzo. Czyli jesteśmy za jak najszerszym prawem do informacji.

Ekspert z BAS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Tak.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Czy są pytania do przedstawionego stanowiska? Pan poseł Szarama, bardzo proszę.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

W podobnej sprawie toczyło się już postępowanie przed TK. Z treści uzasadnienia wynika, że TK uznał ograniczenie dostępu do testów za niekonstytucyjne. Czy tak? Jakie stanowisko TK zajął wtedy?

Ekspert z BAS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Analogiczne stanowisko. Również zgodziliśmy się, że przepisy obowiązujące w 2015 roku były sprzeczne z konstytucją. Była to sprawa K 8/15.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Komisja użyła w swoim stanowisku argumentu, że prościej jest się nauczyć, przy tych 200 pytaniach, w którym miejscu postawić krzyżyk na odpowiednie pytanie, niż nauczyć się tego, czego dotyczy merytoryczne pytanie.

Ekspert z BAS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Taki argument padł, takie było *ratio* przyjęcia tych przepisów, taka dyskusja toczyła się w trakcie przyjmowania tych przepisów. Chodziło o ograniczenie takiego przygotowywania się przez osoby, które będą przystępowały do tych egzaminów, o ograniczenie rozwijania pewnej strategii zdawania egzaminu i uczenia się na pamięć odpowiedzi zamiast zdobywania wiedzy medycznej.

Jednak w naszym projekcie stanowiska mierzymy się z tym argumentem, wskazując, że oczywiście w demokratycznym państwie prawa przede wszystkim trzeba uwzględnić konieczność kontroli społecznej przeprowadzanych egzaminów i one muszą być udostępnione. Natomiast, naszym zdaniem, regulacja dotycząca kwalifikacji zawodowych osób, które są dopuszczane do wykonywania zawodu, również powinna uwzględnić sposób zdawania tego egzaminu. Powinno się umożliwić tym osobom, które podchodzą do egzaminu, sprawdzenie, w jaki sposób są skonstruowane pytania będące weryfikacją ich wiedzy. W żaden sposób nie naruszy to bezpieczeństwa publicznego, rozumianego jako sprawna organizacja egzaminu, dlatego że Centrum Egzaminów Medycznych jest zobligowane w ustawie o zawodach lekarza i lekarza dentysty, aby każdą sesję egzaminacyjną odrębnie przygotować. W tym przypadku znajomość struktury wcześniej użytych testów pozwoli przygotować się, może nie strategicznie, bo nie chodzi tylko o nauczenie się na pamięć, w którym miejscu należy postawić krzyżyk, ale tego, w jaki sposób to pytanie jest skonstruowane. Czy ono jest skonstruowane w sposób otwarty, zamknięty, czy zawiera podwójną negację i w ten sposób przygotować się do weryfikacji wiedzy zdobytej podczas studiów medycznych.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Jeszcze pan poseł Szarama.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Mam jedno pytanie. Jest dostęp do tych testów. To uznajemy. Czy komisje egzaminacyjne też uważają, że jest to informacja publiczna?

Ekspert z BAS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Absolutnie tak. Potwierdza to przede wszystkim orzecznictwo sądów administracyjnych. Potwierdził to również TK.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Czy są jeszcze dodatkowe pytania? Nie słyszę. Przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (18) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (0)

Stanowisko zostało przyjęte.

Przechodzimy do sprawy o sygn. SK 52/19. BAS ma głos, proszę bardzo.

Ekspert z BAS Marzena Laskowska:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygnaturze SK 52/19 została wszczęta skargą konstytucyjną. Przedmiotem kontroli są trzy przepisy Kodeksu postępowania cywilnego, które ujęte są związkowo. Treść, która jest najistotniejsza z punktu widzenia sformułowanych zarzutów dotyczy kolejno tego, że: po pierwsze, oddanie pisma procesowego w polskiej placówce pocztowej jest jednoznaczne z wniesieniem go do sądu; po drugie, że skargę kasacyjną wnosi się do sądu, który wydał zaskarżone orzeczenie, w terminie 2 miesięcy; po trzecie, że sąd drugiej instancji odrzuca skargę kasacyjną wniesioną po upływie terminu.

Te trzy przepisy stanowiły podstawę niekorzystnego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego, który sporządził skargę kasacyjną i mimo, że wskazał trafnie na kopercie, którą nadał w urzędzie pocztowym, jako jej adresata sąd apelacyjny, to jednak adres, którym opatrzył kopertę, wskazywał sąd okręgowy w tym samym mieście. W efekcie tego zdarzenia skarga kasacyjna trafiła do sądu okręgowego, który przekazał ją, zgodnie z właściwością, do sądu apelacyjnego, ale wpływ ten nastąpił już po terminie na złożenie skargi kasacyjnej, wobec czego skarga została odrzucona. Na to rozstrzygnięcie skarżący wniósł zażalenie, które zostało rozpatrzone przez Sąd Najwyższy, który je oddalił na podstawie przywołanych przeze mnie przepisów, czyli art. 165 § 2, w związku z art. 398^{5} § 1 oraz art. 398^{6} § 2 Kodeksu postępowania cywilnego.

Projekt stanowiska sporządzony przez BAS zawiera propozycję wystąpienie z wnioskiem o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność rozpoznania sprawy. Głównym tego powodem są daleko idące niedostatki uzasadnienia skargi konstytucyjnej. Zarzuty, które da się zrekonstruować na podstawie szczątkowego w istocie uzasadnienia, szczątkowego zarówno jeśli chodzi o jego objętość jak i zawartość merytoryczną, koncentrują się wokół trzech kwestii. Po pierwsze, skarżący jest zdania, że k.p.c. nie uzależnia pozytywnego skutku wpływu pisma procesowego do sądu od tego, aby przesyłka była opatrzona właściwym adresem sądu. Po drugie, podnosi niewspółmierność zastosowanej sankcji, czyli odrzucenie skargi kasacyjnej, jako następstwo niedotrzymania terminu na wniesienie tejże skargi. Po trzecie, wskazuje na naruszenie zasady równego traktowania, odwołując się do przepisu art. 165 k.p.c., który reguluje sytuacje żołnierzy składających pisma dowódcy jednostki wojskowej, osób pozbawionych wolności składających pisma w administracji zakładu karnego i członków załóg statków morskich składających pisma u kapitana statku.

Jak wspomniałam, uzasadnienie jest na tyle lakoniczne, że trudno jest zrekonstruować jakąś argumentację. Skarżący przywołał orzecznictwo TK dotyczące prawa do sądu, w tym w szczególności zasady sprawiedliwości proceduralnej, jednak nie odnosząc się do akcentowanych w tym orzecznictwie walorów czy wartości, jaką jest formalizm postępowania sądowego, w tym zwłaszcza postępowania cywilnego, a także kwestii zaakcentowanej przez TK, formułowania surowych wymogów formalnych i rygorystycznych konsekwencji ich niedochowania w przypadku wnoszenia środków nadzwyczajnych, które mają na celu wzruszenie prawomocnych rozstrzygnięć sądu, z uwagi na zasadę kolizji z zasadą pewności prawa. Po drugie, skarżący w istocie niejednoznacznie sytuuje problem w treści przepisów. Alternatywnie posługuje się określeniami wskazującymi na to, że kwestionuje wadliwe orzecznictwo sądowe i akt stosowania prawa, którego był adresatem. Po trzecie, nie wiadomo do końca, czy chodzi o uchybienie terminowi w sku-

tek wadliwego działania pełnomocnika źle adresującego kopertę, czy też chodzi o błąd pracownika poczty. Na to także skarżący wskazuje w swoich wywodach.

Gdy chodzi o naruszenie zasady równego traktowania, to nie wiadomo, w czym skarżący upatruje tego zróżnicowania, bo rzeczywiście przepisy określają rodzaj substytutu nadania przesyłki w urzędzie pocztowym, jeżeli chodzi o osoby pozbawione wolności, będące członkami załogi statku lub żołnierzy, którzy mogą złożyć przesyłki w swoich dowództwach czy administracjach. Ale one także muszą być prawidłowo zaadresowane i gdyby tam był jakiś błąd, to jego konsekwencje byłyby analogiczne do tych, które dotknęły samego skarżącego. Zatem nie wiadomo, na czym to niesprawiedliwe potraktowanie skarżącego przez przepisy prawa miałoby polegać.

W konsekwencji konkluzja i wniosek o umorzenie postępowania sformułowany w projekcie. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Czy są pytania? Pan poseł Babalski, bardzo proszę.

Poseł Zbigniew Babalski (PiS):

Mam pytanie. Chcę się dowiedzieć, czy głównym powodem odrzucenia i umorzenia jest pisarska omyłka, jeśli chodzi o adres, czy w wyniku tej omyłki został też przekroczony czas?

Ekspert z BAS Marzena Laskowska:

Adres był błędnie wskazany. Czy to jest oczywista pomyłka pisarska, to jest dyskusyjne w orzecznictwie sądowym, bo wydaje się, że dominujące orzecznictwo wskazuje na zawinione uchybienie pełnomocnika, a nie na oczywistą pomyłkę pisarską. W praktyce mogło się zdarzyć, że ta przesyłka powędrowałaby do sądu apelacyjnego a nie do sądu okręgowego. Została przekazana zgodnie z adresem, a nie wskazanym przedmiotem.

Gdyby przesyłka została nadana w początkowym biegu okresu na wniesienie skargi kasacyjnej, to sąd okręgowy, do którego omyłkowo została skierowana, przekazując ją zgodnie z właściwością do sądu apelacyjnego, gdyby zamknął się w tym 2-miesięcznym terminie na wniesienie skargi kasacyjnej, to ona byłaby rozpatrzona. Natomiast ze względu na to, że została wniesiona w ostatnim dniu terminu, to ten termin nie został dotrzymany.

Powiem uzupełniająco, że skarżący nie wystąpił z wnioskiem o przywrócenie terminu i nie kwestionował przepisów, które określają przesłanki przywrócenia terminu w takich sytuacjach. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję. Aż dziwne, że nie wystąpił. Czy są dodatkowe pytania? Pan poseł Szarama, bardzo proszę.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Powinien pełnomocnik wystąpić o przywrócenie terminu. Żądanie, żeby skarga została prawidłowo doręczona jest błędem.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Wydawałoby się to oczywiste. Jeżeli tego nie zrobił, to jest oczywisty błąd pełnomocnika. Wiemy, że każdy z nich ma obowiązek ubezpieczenia się od odpowiedzialności cywilnej. Jeżeli zaniechał swoich obowiązków, to strona, która reprezentował, będzie go mogła z tego powodu skarżyć i uruchomić postępowanie dyscyplinarne. Nie mniej jednak sprawa, jeżeli chodzi o postępowanie przed TK, jest wnioskiem o umorzenie.

Przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (16) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (0)

Stanowisko zostało przyjęte.

Przechodzimy do kolejnej, podobnej sprawy o sygnaturze SK 56/19. Proszę bardzo.

Ekspert z BAS Marzena Laskowska:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, teraz będzie o instytucji przywracania terminów w analogicznej sprawie. Sprawa o sygn. SK 56/19 wszczęta została przez skarżącego, który został wezwany do uzupełnienia braków formalnych skargi do wojewódzkiego

sądu administracyjnego. Uzupełnił te braki formalne, ale pismo, w którym to uczynił, nadawane było nie na poczcie, ale w biurze podawczym. Doręczane było przez praktykantkę w kancelarii adwokackiej, która zamiast do WSA skierowała pismo do organu administracji, którego decyzja była kwestionowana w postępowaniu przed WSA. Po przekazaniu przez organ administracji do właściwego sądu pism procesowych uzupełniających braki formalne wcześniej złożonej skargi, okazało się, że termin na uzupełnienie braków został przekroczony.

Wskutek tego skarżący wystąpił z wnioskiem o przywrócenie terminu, ale sąd rozpoznający ten wniosek go nie uwzględnił, odwołując się do orzecznictwa wskazującego na to, że pełnomocnik i jego błędy obciążają stronę postępowania. Jeżeli pełnomocnik posługuje się pracownikiem kancelarii, niezależnie od tego, czy jest to sekretarka, aplikant czy radca bądź adwokat, to również uchybienia tych osób, za których staranność i terminowość on odpowiada, również obciążają stronę postępowania.

Na tym tle sformułowane zostały zarzuty, których intencją jest zakwestionowanie konstytucyjności regulacji, a ściśle zgodności z art. 45 ustanawiającym konstytucyjne prawo do sądu.

Niejasno skonstruowane wywody w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skłoniły TK do tego, aby wystąpić o uzupełnienie braków formalnych skargi konstytucyjnej. Zwrócił się o dokładne określenie przedmiotu skargi. Wskazał dwa alternatywne zakresy zaskarżenia. Jednym z nich miało być kwestionowanie art. 86 § 1, zdanie pierwsze ustawy o występowaniu przed sądami administracyjnymi, w zakresie, w jakim wymieniony przepis jest rozumiany w ten sposób, że dokonanie czynności procesowej z uchybieniem terminu przez profesjonalnego pełnomocnika uznawane jest każdorazowo za zawinione. Drugi zakres, wina osoby (pracownika kancelarii, praktykanta, stażysty) działającej w za-stępstwie profesjonalnego pełnomocnika przypisywana jest temu pełnomocnikowi, co skutkuje nieprzywróceniem terminu.

Aby w sposób wszechstronny rozpatrzeć te zarzuty, w stanowisku przygotowanym przez BAS oba te zakresy są rozważane jako potencjalnie te, które miałyby być rozważane przez TK, ponieważ skarżący wyjaśnia, że w obu zakresach kwestionuje ów przepis. Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych wskazuje na to, że nie ma ugruntowanej praktyki, która pozwalałaby przypisać kwestionowanemu przepisowi sens normatywny, ani w jednym, ani w drugim z cytowanych znaczeń. To znaczy, że istnieje pewna rozbieżność na poziomie orzecznictwa NSA, gdy idzie o określanie skutków błędnego skierowania pisma procesowego, co wpływa na termin dochowania czynności procesowej. Krótko mówiąc, nie wszystkie sądy i nie w jednakowy sposób przyjmują znaczenie pomyłki wniesienia nie do właściwego sądu bądź wskazania złego adresu organu, do którego jest skierowane pismo. Te sądy, które w swoich orzeczeniach przychylały się do wniosków o przywrócenie terminu, akcentowały znaczenie konstytucyjnego prawa do sądu i podkreślały, że strona nie powinna ponosić konsekwencji działania, nawet pełnomocnika profesjonalisty, do którego ma zaufanie ze względu na tytuł zawodowy i praktykę działania, w sytuacji, gdyby jego uchybienie miało zamknąć drogę do rozpoznania sprawy przez sąd. Tutaj mamy do czynienia z rozpoznaniem przez sąd pierwszej instancji, a nie ze środkiem nadzwyczajnej kontroli, jak w przypadku poprzedniej sprawy. Drugi nurt orzecznictwa wskazuje na to, że pełnomocnik, ze względu na posiadane kwalifikacje, odpowiada z pełną surowością za uchybienia związane z organizacją pracy w swojej kancelarii. To znaczy, że odpowiada za osoby zatrudnione i za ich zdolność do wykonywania powierzonych im zadań. Nadzór pełnomocnika powinien zapobiegać tego rodzaju błędom.

Tu nawiążę do stanu faktycznego leżącego u podstaw skargi konstytucyjnej. Praktykantka, która źle skierowała pismo procesowe uzupełniające braki formalne była instruowana przez pełnomocnika, który tego dnia nie był obecny w kancelarii, a po powrocie data, która widniała na kopii złożonego pisma, była na tyle nieczytelna, że wprowadziła tego pełnomocnika w błąd. W związku z tym zaniechał on dalszych czynności, które miałyby wyjaśnić, czy pismo zostało złożone w odpowiednim organie.

To pozostawia sądowi pewną swobodę oceny, czy czynności nadzorcze pełnomocnika były w wystarczającym stopniu dopełnione, czy nie. Rozstrzygnięcie sądu pierwszej

instancji w sprawie skarżącego wskazywało, że pełnomocnik zaniechał właściwego nadzoru. Natomiast sąd drugiej instancji jednoznacznie uznał, że wszelkie uchybienia pracownika kancelarii rzutują na ocenę dochowywania terminowości wszelkich czynności podjętych przez pełnomocnika strony.

Jak wspomniałam, ze względu na rozbieżność w orzecznictwie, uwzględniając też orzecznictwo TK, proponuję w projekcie stanowiska sformułowanie wniosku na umorzenie postępowania, bowiem TK kontroluje przepisy i treści normatywne w nich zawarte, a nie praktykę stosowania prawa. W sytuacji, gdy orzecznictwo sądowe, ukształtowane na bazie kwestionowanego przepisu, nie jest jednolite, zwłaszcza nie jest potwierdzone w sposób wspólnie ugruntowany przez orzecznictwo najwyższych instancji sądowych, to TK wychodzi z założenia, że problem leży w nieprawidłowej praktyce, którą sądy mogą korygować wykładnią zgodną z konstytucją i odmawia rozpoznania takich spraw, umarzając w nich postępowanie. Właśnie taki ruch zaproponowany został w przygotowanym projekcie stanowiska Sejmu. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję. Mam pytanie, czy takie stanowisko i praktyka TK, jeżeli chodzi o umarzanie rozbieżnych orzeczeń, jest już poparta jakimś wydanym wyrokiem w takiej sprawie, czy to jest taka praktyka, która się przez lata utrwaliła?

Ekspert z BAS Marzena Laskowska:

To jest praktyka orzecznicza, którą sam Trybunał określa jako element *acquis constitutionel*. Nie ma przepisu, który jednoznacznie rozróżniałby ugruntowana praktykę stosowania prawa jako element normy podlegającej kontroli TK. Natomiast to orzecznictwo, na które ja się powołuję, jest kontynuowane również pod rządami obecnie obowiązującej ustawy o TK.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Czy są jeszcze pytania? Pan poseł Szarama, bardzo proszę.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Może jedno słowo, bo w tej poprzedniej sprawie, gdzie został właściwie określony sąd z błędnym podaniem adresu można uznać, że doszło do pomyłki. Natomiast w tej sprawie doszło do niedotrzymania terminu, a więc doszło co najmniej do niedbalstwa, bo ten termin jest zupełnie oczywisty i… Acha, to był wniosek o uzupełnienie materiału dowodowego i został złożony zbyt późno.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Konkludując, nastąpiło ewidentne uchybienie terminu na skutek ewidentnego zaniechania pracownika kancelarii, akurat w tym przypadku. Nie zwalnia to pełnomocnika z obowiązku sprawdzenia.

Czy są jeszcze pytania? Nie słyszę. Przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (17) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (0)

Stanowisko zostało przyjęte.

Następna sprawa o sygnaturze SK 34/19. Proszę przedstawiciela BAS o zabranie głosu.

Ekspert z BAS Marcin Spyra:

Sprawa dotyczy manipulacji na rynku instrumentów finansowych. Sprawa została zainicjowana wniesieniem skargi konstytucyjnej. Stan faktyczny wyglądał w sposób następujący: było dwoje inwestorów, małżeństwo, które było w znaczny sposób zaangażowane w spółce, która należała do głównego indeksu Warszawskiej Giełdy Papierów Wartościowych WIG-20. Jedną z przesłanek zaliczenia spółki do tego indeksu jest liczba akcji w wolnym obrocie. Chodzi o to, żeby była pewna relacja pomiędzy wielkością spółki, przede wszystkim jej płynnością, a zaliczeniem jej do podstawowego indeksu, na podstawie którego ustalana jest koniunktura na rynku.

Istniało ryzyko, że spółka, ze względu na pojawienie się innych spółek, przestanie należeć do indeksu WIG-20 ze względu na niespełnienie kryterium liczby akcji znajdu-

jących się w wolnym obrocie. Inwestorzy postanowili zapobiec temu zdarzeniu i dokonywali pomiędzy sobą transakcji, tzn. wielokrotnie sprzedawali pomiędzy sobą te same akcje, nie uzyskując żadnych korzyści finansowych z tych działań. Jak ustalił sąd, tu był pewien spór, ale ustalenia sądu są następujące: celem tego działania było wytworzenie na tyle dużego obrotu akcjami tej spółki, żeby pozostała ona w indeksie WIG-20.

To zostało zakwalifikowane jako manipulacja, a konkretnie jako składanie zleceń lub zawieranie transakcji wprowadzających lub mogących wprowadzić w błąd co do rzeczywistego popytu, podaży lub ceny instrumentu finansowego. Zapadł w tej sprawie wyrok skazujący. Ten wyrok się uprawomocnił. Natomiast inwestorzy kwestionują konstytucyjność przepisu, który definiuje manipulację.

Jest to kwestia legislacyjnie dość złożona, bo właściwy przepis karny art. 183 ust. 1 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, jeżeli chodzi o opis tego, czym jest manipulacja, odsyła do art. 92 ust. 2 pkt 1 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi. W trakcie postępowania weszło w życie europejskie rozporządzenie o nadużyciach na rynku, tzw. MAR, co spowodowało, że polskie przepisy, polska definicja manipulacji nie znajduje zastosowania, ale znajdowała w chwili popełnienia czynu. Obecnie art. 183 ust. 1 odsyła do definicji manipulacji, która jest zawarta w rozporządzeniu europejskim.

Sądy, które wydawały wyrok w tej sprawie przyjęły, że ponieważ definicja manipulacji na gruncie MAR jest nieco węższa, ale i tak mieści zachowanie sprawców, to uznały, że jest to przepis względniejszy i wydały wyrok na podstawie przepisów w nowym brzmieniu.

Skarżący skierowali swoją skargę przeciwko treści przepisu, który obowiązywał w chwili popełnienia czynu. Zarzucają oni przede wszystkim to, że definicja manipulacji jest definicją, ta która obowiązywała w chwili popełnienia przez nich czynu, bardzo niejasną z ich punktu widzenia, ponieważ, po pierwsze, przepis karny odsyłał do innego przepisu tej samej ustawy, ale nie zawierał wprost opisu czynu zabronionego. Po drugie, dlatego że zawierał pewne przesłanki, które uchylały bezprawność tego czynu, a takie działanie nie było karane, chyba że powody tych działań były uprawnione. Czyli składanie zleceń, które mogły wprowadzić w błąd nie jest manipulacją, jeżeli powody tych działań były uprawnione, a złożone zlecenia lub zawarte transakcje nie naruszały przyjętych praktyk rynkowych. Twierdzą, że to jest zbyt ogólne, żeby na tej podstawie konstruować normę karną, że to było dla nich miejsce, tym bardziej że oni zawierali te transakcje w trybie tzw. transakcji *cross*. Regulamin giełdy dopuszcza sytuację, w których transakcje nie są kierowane do głównego systemu zleceń, ale konkretni inwestorzy mogą, tak jak to zrobili ci inwestorzy, dokonywać między sobą tego typu obrotu. Po drugie, skarżący twierdzą, że tego typu działanie nie jest szkodliwe społecznie, że jest to przestępstwo bez ofiar, że zaliczenie spółki do indeksu WIG-20 daje im szereg korzyści, dotyczących tego, że ta spółka jest bardziej w prasie postrzegana, a także pewnej reklamy, gdyż akcje tej spółki są przyjmowane jako zabezpieczenie np. przez instytucje finansowe przez to, że jest ona w głównym indeksie. Natomiast nikomu nie szkodzi to, co oni zrobili. Zatem jest to także ingerencja w ich prawo własności, ponieważ penalizuje rozporządzanie akcjami w sytuacji, w której to rozporządzanie jest w pełni uprawnione. Państwo nie powinno ingerować i tworzyć takiego zakazu. Po trzecie, twierdzą także, że określanie tego działania jako działania przestępczego narusza ich prawo do dobrego imienia i godności.

Pierwsza kwestia, to kwestia formalna, ponieważ projekt stanowiska zakłada, że TK może rozpoznać tę sprawę. To trzeba wyjaśnić. Skoro orzeczono na mocy nowych przepisów, a przepisy stare są zaskarżone, to czy spełniona jest przesłanka, że skarga konstytucyjna może być wniesiona wyłącznie wtedy, jeżeli zaskarżony przepis był podstawą wydania wyroku. Otóż należy przyjąć, że w rozumieniu przepisów o postępowaniu przed TK i skardze, ten zaskarżony stary przepis także był podstawą wydania rozstrzygnięcia. Dlaczego? Wtedy można powiedzieć, że przepis był podstawą wydania rozstrzygnięcia, jeżeli jego obowiązywanie jest niezbędną przesłanką tego, że zapadł wyrok o określonej treści. Gdyby tego starego przepisu nie było w polskim systemie prawa w chwili, gdy oni dokonywali swoich działań, to sąd nie mógłby ich skazać, ponieważ te działania nie byłyby działaniami penalizowanymi.

Zgodnie z Kodeksem karnym sąd zastosował przepis względniejszy, ale musiał także dokonać oceny ich czynu na podstawie przepisów obowiązujących w chwili jego popełnienia i przyjąć, że to było przestępstwo. W tym sensie zastosował także ten przepis, chociaż nie został on uwidoczniony w sentencji wyroku.

Stanowisko zakłada, że zaskarżony przepis jest zgodny z art. 42 ust. 1 konstytucji, z którego wynika zasada określoności czynu zabronionego, jak i z art. 64 ust. 1, który chroni własność, czyli nie jest niedopuszczalną ingerencją we własność i nie doszło tu także do naruszenia prawa do godności.

Przede wszystkim należy powiedzieć, że działanie opisane w tym przepisie jest działaniem, na podstawie którego można było jednoznacznie stwierdzić, że było ono działaniem objętym zakazem w chwili, kiedy popełniano ten czyn.

Oskarżeni mówią, że tutaj głównie chodziło o cenę, a ich działania nie wpłynęły na cenę, co jest prawdą, ale niewątpliwie wpłynęły na obraz popytu i podaży. To z tego przepisu wynika jednoznacznie. Jest tutaj mowa, iż działaniem mającym charakter manipulacji jest działanie, które może wprowadzać w błąd co do podaży, popytu lub ceny. A więc wynika jednoznacznie, że nie musi wprowadzać kumulatywnie w stosunku do wszystkich tych trzech elementów.

To jest w miarę jednoznaczne. Wszystkie komentarze, zarówno w literaturze polskiej, jaki i zagranicznej, bo przepis na gruncie poprzednio obowiązującego stanu prawnego wynikał z prawa europejskiego, wskazują, że manipulacja mogąca wprowadzić w błąd tylko co do popytu i podaży jest także manipulacją. Istota znamion czynu zabronionego jest tutaj wystarczająco precyzyjnie wskazana. Te zastrzeżenia, które oni mają, dotyczą kwestii związanych z okolicznościami wyłączającymi sprawczość. Sformułowanie, że te działania były uprawnione, czyli jednak na podstawie innych przepisów zgodne z prawem, po pierwsze, wydaje się, że można uznać za odesłanie w miarę klarowne, w każdym razie na pewno za działanie zgodne z technicznymi przepisami giełdy o trybie zawierania transakcji, nie może prowadzić do wniosku, że to są legalne działania, bo zawieraliśmy sami umowę na podstawie regulaminu giełdy, w zgodzie z regulaminem giełdy.

Po drugie, należy zwrócić uwagę, że zasada określoności czynu zabronionego przede wszystkim jest skierowana w stosunku do opisu tych składników czynu, które decydują o jego bezprawności. Natomiast kontratypy, a zatem okoliczności, które wyłączają bezprawność, nie muszą być w ten sposób w ustawie sprecyzowane. Co więcej, jest utrwalona linia, nie budząca kontrowersji, orzecznictwa SN, że jest coś takiego jak kontratyp pozaustawowy, czyli okoliczności wyłączające bezprawność czynu w ogóle nie muszą być wskazane w ustawie. Tutaj nie doszło do naruszenia.

Po trzecie, to działanie jest ewidentnie działaniem, które jest szkodliwe społecznie. Nie oceniam tu konkretnych działań sprawców, bo to zrobił sąd karny, natomiast działanie opisane w przepisie jest działaniem szkodliwym społecznie z kilku powodów. Po pierwsze, trudno powiedzieć, że ono nie ma ofiar. Tu powiem, że działania sprawców były nieskuteczne, bo ta spółka i tak opuściła indeks WIG-20.

To jest pewna gra o sumie zerowej. Jeżeli oni wykreują obrót, który doprowadzi do tego, że pozostaje spółka w WIG-20, to jakaś inna spółka tam nie wejdzie, a powinna tam być. Co więcej, to wywołuje wrażenie, że akcje spółki są płynne i można je łatwo zbyć, a nie są, ponieważ ten obrót był sztucznie wykreowany na potrzeby tej transakcji. To są okoliczności, które mogą wprowadzić w błąd osoby trzecie.

Główny indeks giełdy nie jest kategorią, którą giełda tworzy wyłącznie na swoje potrzeby, ale np. z przepisów międzynarodowych o adekwatności kapitałowej banków, które są także przyjęte w prawie europejskim, a w ślad za nim w prawie polski, wynika, że banki mogą przyjmować jako zabezpieczenie, takie które może być ocenione jako zabezpieczenie obniżające ryzyko związane z określoną ekspozycją kredytową, wyłącznie akcje należące do głównego indeksu. Doprowadzenie do sytuacji, w której w sposób fałszywy zalicza się jakieś akcje do głównego indeksu, nie tylko naraża inwestorów, którzy aktywnie inwestują na giełdzie, ale także instytucjonalnych wierzycieli, którzy przyjmują te akcje jako zabezpieczenie. Tu na pewno należy powiedzieć, że ingerencja w prawo własności jest usprawiedliwiona, ponieważ wyklucza ona działania, które są szkodliwe dla osób trzecich. Jest w tym zakresie niezbędna i proporcjonalna.

Z tego samego powodu nie można potraktować tego przepisu jako przepisu, który jest sprzeczny z zasadą ochrony dobrego imienia i godności skarżących.

Stąd wniosek, aby TK stwierdził zgodność zaskarżonych przepisów z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi. Dziękuje.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję za bardzo czytelne wyjaśnienie tego dość skomplikowanego stanu faktycznego. Czy są pytania? Pan poseł Babalski, bardzo proszę.

Poseł Zbigniew Babalski (PiS):

Może nie całkiem pytanie. Pewne rzeczy znam z autopsji, bo kiedyś próbowałem robić na giełdzie różne rzeczy, ale oczywiście legalne. Proszę, żeby to było w protokole. Wydaje mi się, że ta sytuacja, która pan opisał, występuje codziennie i nagminnie na giełdach, nie tylko polskich. Trzeba sobie z tego jasno zdać sprawę.

Wydaje mi się, że całe nieszczęście tych osób polega na tym – nie wypowiadam w tej chwili opinii, czy jestem za czy przeciw – że mają to samo nazwisko i w czasie sześciu sesji dokonały 24 transakcji. To może bardzo łatwo wychwycić Komisja Nadzoru Finansowego, jeżeli w 24 transakcjach na sześciu sesjach pojawiają się te same nazwiska i imiona. Jest bardzo prosto takie zachowanie graczy giełdowych wychwycić. Dlatego powiedziałem na wstępie, że podejrzewam, że nie tylko na polskiej giełdzie, ale na wszystkich giełdach, które funkcjonują, takie zjawiska są nagminne.

Wypowiadam tylko swoje wątpliwości i przekazuje swoje myśli, bo nie tylko w WIG-20, czyli tam, gdzie są najmocniejsze spółki, które formułują cały przebieg giełdy, ale i w innych również takie manipulacje się odbywają.

Mam pewne wątpliwości i chciałem się nimi z państwem podzielić. Nie wchodzę w płaszczyznę prawną odnośnie do manipulacji i szkodliwości, bo jeżeli nie wpłynęło to specjalnie na zmianę popytu, podaży i ceny, to czy udowodniono, że w czasie tych sześciu sesji, rzeczywiście nastąpiło jakieś zachwianie rynku, zachwianie siłą nabywczą akcji tej spółki? Czy takie dowody na to są, bo tego nie usłyszałem?

Nie wyrażam stanowiska, tylko swoją opinię. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Tytułem uzupełnienia. My nie rozstrzygamy tutaj kwestii odpowiedzialności karnej, bo wiemy, że sąd uznał ich winę. My rozstrzygamy konstytucyjność przepisów definiujących manipulacje na rynku instrumentów finansowych.

Jeszcze pan mecenas, proszę bardzo.

Ekspert z BAS Marcin Spyra:

Pan przewodniczący w zasadzie odniósł się do tego, o czym chciałem wspomnieć. Może jeszcze w sprawie drugiego pytania. Z tego co można odnieść na podstawie materiałów, które były związane ze skargą, to jednak to zwiększenie obrotu, mimo że było nieskuteczne, było zauważalne na akcjach tej spółki.

Natomiast z punktu widzenia tego postępowania, to przedmiotem postępowania nie jest ocena konkretnego działania skarżących. To czy skarżący rzeczywiście wypełnili znamiona tego czynu zabronionego czy nie, to TK nie może w tym zakresie decydować. Pytanie jest wyłącznie takie, czy przepis, na podstawie którego oni zostali skazani, rzeczywiście jest zgodny z konstytucją w sensie abstrakcyjnym. Stąd stanowisko stara się przedstawić argumenty za tym, że jest.

Natomiast jeśli chodzi o kwestię skuteczności egzekwowania tych przepisów, to mogę powiedzieć tyle, że pan poseł ujął istotę problemu, który dotyczy nie tylko rynku polskiego. Także na rynkach o dłuższej tradycji (Szwajcaria, Niemcy) mówi się o tym, że do pewnego stopnia te przepisy, to są „papierowe tygrysy”, bo liczba czynów, które znajdują się w tej ciemniej liczbie, czyli w ogóle nie będących przedmiotem jakichkolwiek postępowań, z dużym prawdopodobieństwem jest znaczna. To jednak jest już kwestia wykonywania a nie konstrukcji przepisów.

Poseł Anita Kucharska-Dziedzic (Lewica):

Bardzo się cieszę z tego pytania pana posła, z tej opinii pana posła, bo ona pokazuje pewien niedostatek, którym można się zająć. Powinny się tym zająć rynki i ustawo-

dawcy, aby stworzyć odpowiednie przepisy, które będą na tyle skuteczne, że nikt nie uniknie odpowiedzialności. Nie można jednak rozstrzygać odpowiedzialności w ten sposób, że skoro większość nie jest łapana, to jak kogoś złapiemy, to powinien uniknąć odpowiedzialności.

Bardzo się cieszę, że ekspert wytłumaczył kwestię szkody społecznej, bo tutaj podniesiono kwestię, że właściwie nikt nie zapłacił więcej za te akcje. Natomiast to co robili akcjonariusze w obrocie tymi akcjami, to było zwiększenie popytu, które w efekcie mogło spowodować zwiększenie wyceny akcji. Może chcieli spowodować odpowiednie rozporządzenie mieniem przez akcjonariuszy, czyli ta akcja mogła mieć mocne skutki finansowe, a nie tylko społeczne. Samo pozostawienie spółki w ramach WIG-20 już taki wpływ miało.

Uderzyła mnie argumentacja skarżących, którzy mówili, że skoro nikt nie zapłacił więcej i „numer" im nie wyszedł, to powinni być potraktowani inaczej.

To też jest moja opinia i moja wątpliwość oraz podziękowanie, że ta szkoda społeczna została przez pana wyjaśniona

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Czy są jeszcze pytania? Nie słyszę. Przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (18) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (0)

Stanowisko zostało przyjęte.

Przechodzimy do kolejnej sprawy – SK 57/19. Proszę przedstawiciela BAS o zabranie głosu.

Ekspert z BAS Marcin Spyra:

Ta sprawa wydaje się prostsza i merytorycznie, i formalnie. Przedmiotem zaskarżenia są przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, a dotyczące żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

Skarżący byli w sytuacji, w której nie stracili własności nieruchomości w trybie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, ale na podstawie przepisu, zgodnie z którym grunty wydzielone pod budowę ulic z nieruchomości objętej, na wniosek właściciela podziałem, przechodzą na własność gminy z dniem, w którym decyzja lub orzeczenie o podziale stały się ostateczne lub prawomocne, za odszkodowaniem ustalonym według zasad obowiązujących przy wywłaszczeniu nieruchomości.

Sytuacja faktyczna była taka, że te grunty stały się zbędne dla celu, w którym zostały przejęte. Właściciele wystąpili o to, żeby zostały im zwrócone. W procedurze, której teraz nie będę szczegółowo omawiał, zapadło rozstrzygnięcie, że tego typu sytuacja nie jest objęta hipotezą art. 136 ust. 3 o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym poprzedni właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

Najważniejsza rzecz w tej sprawie dotyczy tego, że ta sytuacja była już przedmiotem rozstrzygnięcia TK. Poprzednie rozstrzygnięcie było różnie oceniane w literaturze poświęconej ustawie o gospodarce nieruchomościami, prawu własności, prawu konstytucyjnemu. Podnoszono i formułowano różne wątpliwości. Niemniej TK wydał rozstrzygnięcie, które dotyczy tego przepisu.

Skarga poprzednia była oparta na tych samych wzorcach konstytucyjnych i dotyczyła tych samych przepisów. Jedyna różnica jest taka, że w sprawie SK 7/13 doszło do przejęcia własności na podstawie art. 98 jeszcze ustawy o gospodarce nieruchomościami, a nie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Jednak sentencja orzeczenia TK mówi w sposób ogólny, że art. 136 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami nieprzyznający roszczenia o zwrot nieruchomości osobom, które utraciły własność tej nieruchomości w wyniku podziału – bez względu na to, jaka była podstawa prawna, nie odnosi się do podstawy prawnej tego podziału – jest zgodny z konstytucją.

Tu zachodzi przesłanka, zgodnie z którą postępowanie powinno zostać umorzone ze względu na zbędność wydania wyroku. W pewnym zakresie także dlatego, że skarżący podali niewłaściwe wzorce konstytucyjne i przepisy, z których nie wynika problem

konstytucyjny, który podali. W tym zakresie postępowanie powinno być umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Jeżeli państwo będą chcieli usłyszeć bardziej szczegółowe omówienie, to oczywiście jestem gotów. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Czy są pytania? Nie słyszę. Przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (16) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (1)

Stanowisko zostało przyjęte.

Ostatnia sprawa o sygnaturze SK 33/19. Proszę przedstawiciela BAS o zabranie głosu.

Ekspert z BAS Marcin Spyra:

To jest sprawa, która przygotowała pani dr Bucińska, która nie może być w tej chwili obecna, dlatego ja będę ją referował.

Sprawa dotyczy nieobowiązującego już przepisu art. 29 ustawy o podatku od towarów i usług, który to przepis, ponieważ był przedmiotem prawomocnego wyroku, który ostatecznie ukształtował sytuację skarżących, może być przedmiotem rozstrzygnięcia w tej sprawie.

Stan faktyczny był następujący. Skarżący, którzy mieli koncesje na obrót paliwami ciekłymi i pozwolenie na nabywanie wyrobów akcyzowych jako odbiorca, świadczyli osobom trzecim usługi z zakresu rozliczeń podatku akcyzowego. Skarżąca dokonywała wewnątrzwspólnotowego nabycia paliw w rozumieniu przepisów o podatku akcyzowym. Przy czym nabycie to było dokonywane w imieniu własnym, ale na rzecz podmiotów, którym świadczyła usługi. Te podmioty były właścicielem nabywanego paliwa, ale czynności z zakresu podatku akcyzowego i opłaty paliwowej dokonywała skarżąca. Następnie wartość podatku i opłaty paliwowej była zwracana skarżącym przez klientów, na rzecz których świadczyli te usługi. Podkreślam, że robili to w imieniu własnym, ale na rachunek klientów.

Spór dotyczył tego, że skarżący nie doliczali tych kwot, odpowiadających podatkowi akcyzowemu i opłacie paliwowej do podstawy opodatkowania podatkiem od towarów i usług. Czyli, w pewnym uproszczeniu, wystawiali fakturę klientowi, gdzie elementem tego, co płacił klient, był uiszczony wcześniej podatek akcyzowy i opłata paliwowa, ale nie wliczali tych kwot do podstawy opodatkowania podatkiem od towarów i usług, czyli nie opłacali od tego VAT. Twierdzili, że jest to element wykonanej przez nich usługi, że oni świadczą usługę, że nie jest to wynagrodzenie, które oni otrzymują za usługę. Płacili VAT tylko od tego wynagrodzenia. To zostało zakwestionowane przez organy podatkowe i uznane za wadliwe działanie przez sądy administracyjne, które rozstrzygały sprawę skarżących.

Skarżący kwestionują art. 29 ustawy o podatku o towarów i usług i twierdzą, że jest on nieprecyzyjnie sformułowany, że oni działali w zaufaniu do tego, że nie mają obowiązku zapłacić podatku od tych kwot, które otrzymują w ramach zwrotu akcyzy i opłaty paliwowej. Ten przepis brzmi: „Podstawą opodatkowania jest obrót. Obrotem jest kwota należna z tytułu sprzedaży, pomniejszona o kwotę należnego podatku. Kwota należna obejmuje całość świadczenia należnego od nabywcy lub osoby trzeciej".

Zarówno w literaturze, jak i w orzecznictwie było (było tak również w momencie, w którym działali skarżący) dość precyzyjnie wyjaśnione, że kwota należna to jest to wszystko, co oni mają otrzymać na podstawie stosunku prawnego. Nie budziło wątpliwości, że w takiej sytuacji do podstawy opodatkowania wchodzi także to, co oni refakturują na swojego klienta. Wynika to także z przepisów europejskich o podatku od towarów i usług. Są tu wyraźnie rozróżnione dwie sytuacje. Sytuacja, w której podatnik działa w imieniu i na rachunek swojego klienta. Wtedy to wchodzi do podstawy opodatkowania jego klienta. Jest też sytuacja, która miała miejsce w tej sprawie, w której podatnik działa we własnym imieniu, a następnie we własnym imieniu ma roszczenie o zwrot tych kwot, na podstawie zawartej umowy o usługę i wtedy to wchodzi do jego podstawy opodatkowania.

Zarzuty skarżących, że to nie spełnia wymogu określoności przepisu podatkowego, należy w świetle tych okoliczności, o których powiedziałem, uznać za nietrafne. Podobnie nie można uznać tej sytuacji za nieuprawnioną ingerencję w prawo własności. Oczywiście podatki ingerują w prawo własności, ale jeżeli są one prawidłowo ustanowione, tak jak miało miejsce w tym przypadku, to nie można tego uznać za ingerencję, która jest sprzeczna z konstytucją i przekracza zasady proporcjonalnej i koniecznej ingerencji w prawo własności.

Stąd propozycja, żeby wnieść do TK, że zaskarżony przepis jest zgodny z art. 2, w związku z art. 84 i 217, a także z art. 64 ust. 3 konstytucji. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję. Otwieram dyskusję. Czy są pytania? Pan poseł Babalski, proszę bardzo.

Poseł Zbigniew Babalski (PiS):

Panie przewodniczący, wracam do poprzedniego punktu, jeżeli mam się podpisać pod tym – to jest oczywiście tylko moje zdanie – że umarzamy tylko dlatego, że Sejm uważa, że skarżący za słabo uzasadnił, że art. 2, 21, 33 konstytucji są za słabo uzasadnione, to ja się z tym nie zgadzam.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Tutaj tego nie ma.

Poseł Zbigniew Babalski (PiS):

Ja mówię o poprzedniej sprawie, bo trochę jestem zdziwiony.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Tak to jest.

Poseł Zbigniew Babalski (PiS):

Czasami trzeba trochę zmieniać. Mówię o poprzedniej sprawie. Do ostatniej sprawy nie mam zastrzeżeń.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

W poprzedniej sprawie mieliśmy do czynienia z sytuacją, że w podobnej sprawie zapadł już wyrok w TK. Chodziło o bezprzedmiotowość rozpoznania. Pan poseł Wróblewski, proszę bardzo.

Poseł Bartłomiej Wróblewski (PiS):

W przypadku art. 2 powinniśmy rygorystycznie podchodzić do tego, że uzasadnienie musi być bardzo obszerne, bo ten artykuł jest przywoływany w każdej skardze konstytucyjnej, w każdym wniosku konstytucyjnym. Odwołuje się do standardów legislacyjnych, które zawsze mogą być wyższe, zawsze mogą być w czyjejś ocenie za niskie. W szczególności chodzi o zasadę określoności prawa. Przepisy prawa z natury rzeczy są trudne do interpretacji, więc ten zarzut musi być bardzo mocno uzasadniony, żeby przyjąć, że niejasność przepisu osiąga taki stopień, który uzasadniałby zarzut niekonstytucyjności tylko z tego powodu.

Pewnie są takie sprawy, w których należy przyjąć, że skarżący z różnych przyczyn nie był w stanie lepiej uzasadnić. Trybunał powinien wziąć na siebie ciężar interpretacji, ale są też takie sytuacje, że musimy po prostu wskazywać też na to, że skarga konstytucyjna czy badanie konstytucyjności przez TK nie może być działaniem ostatniej szansy, kiedy już nic się nie udało, to spróbujmy zakwestionować przepis np. z zarzutem, że jest on nie dość jasny. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (17) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (0)

Stanowisko zostało przyjęte

Tym samym wyczerpaliśmy sprawy skierowane na dzisiejsze posiedzenie. Jeżeli są jeszcze wolne wnioski to proszę. Jeżeli nie to przypominam, że kolejne posiedzenie planujemy w środę, czyli w dzień przed posiedzeniem Sejmu. O godzinie jeszcze poinformujemy.

Poseł Bartłomiej Wróblewski (PiS):

Proszę pana przewodniczącego i prezydium, żeby posiedzenia Komisji odbywały się w dni sejmowe. Jeśli nie w dni sejmowe, to jak najpóźniej w dniu poprzedzającym.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

To było już zgłaszane, już o tym mówiliśmy. Przyjmujemy ten apel, ale wiemy, że w dni sejmowe może być ciężko wygospodarować dwie godziny, bo są głosowania i posiedzenia innych komisji.

Dziękuję państwu. Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.